

RÉINVENTER LA DÉMOCRATIE LE BUDGET PARTICIPATIF : DE PORTO ALEGRE À MONTRÉAL

Communication présentée lors du Colloque
Les nouveaux enjeux urbains, une question d'échelle : du quartier à la région
Les 11 et 12 mai 2006

Luc Rabouin

Étudiant à la maîtrise en science politique
Département de science politique
Université de Montréal
lrabouin@gmail.com

Dans cette brève présentation, j'aborderai quatre points : 1) la « crise » de la démocratie représentative; 2) l'émergence d'un discours et de pratiques de démocratie participative; 3) l'émergence et la consolidation du BP de Porto Alegre; 4) quelques leçons préliminaires pour Montréal.

Commençons par quelques remarques méthodologiques. Premièrement, je suis parti au Brésil un peu dans le même état d'esprit que Tocqueville devait l'être lors de son voyage en Amérique. En effet, Tocqueville est allé étudier le fonctionnement de la démocratie en Amérique alors qu'il était préoccupé par l'état de celle-ci en France. De mon côté, je suis parti à Porto Alegre afin de connaître une expérience de démocratie participative de renommée internationale, mais ma préoccupation principale demeurait l'état de la démocratie à Montréal. J'ai donc opté pour une analyse comparée en tant que « manière d'être » reprenant les mots de Badie et Hermet (1990) lorsqu'ils définissent la politique comparée: « la réflexion comparative cherche en fait à s'imposer, non pas comme une sous-discipline, mais comme *manière d'être* en science politique» (p. 9). Cette recherche se fonde sur un travail de terrain réalisé pendant une période de six (6) mois, ce qui m'a permis d'assister aux principales étapes du cycle du BP et de saisir l'esprit qui l'anime. En plus d'une revue de la littérature, j'ai recueilli les informations à partir d'entrevues individuelles et d'observations d'assemblées. Je n'ai pas fait de « terrain » à Montréal, mon objectif étant plutôt de tenter de tirer des leçons à partir du cas de Porto Alegre.

Pour mon cadre d'analyse, j'ai décidé de combiner certaines approches me permettant de comprendre le processus de changement institutionnel qui s'est opéré à Porto Alegre. J'utiliserai donc le concept de « mouvement urbain » (Castells, 1983), celui d'« opportunité politique » (Giugni, 2004) et celui de continuité historique des institutions (Gazibo et Jenson, 2004). Il est important de préciser que ces concepts représentent les conditions d'émergence d'un changement institutionnel. Ces conditions d'émergence seront analysées en prenant pour acquis qu'elles sont interreliées dans un processus dynamique de changement.

LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE EN CRISE?

Mon objectif premier n'est pas de déterminer s'il y a ou non une « crise » de la démocratie représentative en Occident. Nous devons toutefois prendre acte que certains auteurs affirment que « l'idée de crise de la représentation est devenue un lieu commun » (Blondiaux et Sintomer 2002, 30). Dans ses recherches, Dufour (2004) remarque que plusieurs auteurs « prédisent une transformation en profondeur des modes de représentation politique dans un avenir relativement rapproché » (p.14). Bhérer (à paraître) nous encourage plutôt à relativiser la situation en rappelant qu'« en matière de démocratie, l'histoire nous apprend en effet que le désenchantement démocratique est non seulement une constante, mais également un élément moteur et consubstantiel de la démocratie » (p.4). Au minimum, nous pouvons constater l'existence d'un certain malaise sur la question de la représentation politique dans les systèmes démocratiques occidentaux. En effet, plusieurs indices démontrent la mauvaise santé de ces systèmes, dont la faible participation aux élections et le peu de confiance que les citoyens manifestent envers les politiciens et les partis politiques. Les critiques se font encore plus incisives lorsqu'il est question de la représentation des intérêts des personnes situées au bas de l'échelle sociale pour qui la citoyenneté est souvent plus formelle que réelle (Schnapper, 2000). Nous devons également noter l'expression de fortes préoccupations quant à la croissance des inégalités socio-économiques partout dans le monde (Hamel, 2000; Dubet, 2000; Gret et Sintomer, 2002). Cette situation entraîne une remise en question de la légitimité des gouvernements à tous les paliers. Alors que Nieuwland (2003) parle de *slanted pluralism* en décrivant le poids démesuré accordé aux intérêts économiques dans la démocratie canadienne (p. 3), Shugurensky (2004) affirme que le fait que la population ne se sente pas représentée adéquatement par ses élus remet en question la base même du système démocratique occidental qui est le « contrat de représentation liant les électeurs et leurs représentants » (p. 3).

MONTÉE DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

L'idée de démocratie participative surgit donc dans un contexte de remise en question de la légitimité du système démocratique occidental découlant notamment du déficit de représentation politique et de la croissance des inégalités socio-économiques. Pour Macpherson (1985) « la faiblesse de la participation et l'injustice sociale sont si étroitement liées que toute société plus juste et plus humaine exigerait un système politique dans lequel la participation des citoyens aurait une plus grande importance » (p. 123). D'autre part, la complexification de la société et l'incertitude quant aux solutions à apporter aux problèmes remet en question la prédominance du savoir technique et scientifique dans la prise de décision publique (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005; Blanc, 1999; Hamel, 2000). Ce dernier élément plaide également en faveur d'une plus grande participation des citoyens à la prise de décision publique. En effet, comme les experts se contredisent, ils ne peuvent plus revendiquer le monopole de la rationalité et de la vérité. Autrement dit, cela confirme que « la politique n'est pas une science exacte, où l'on pourrait chercher une vérité qu'il s'agirait ensuite de rendre opérationnelle » (Lamoureux, 2004, 6).

Nous assistons ainsi à une montée des idées associées à la gouvernance et à la participation dans lesquelles l'État devient un acteur parmi d'autres au sein de processus de concertation, de délibération et de partenariat (Jouve, 2004; Blondiaux et Sintomer, 2002). L'État interagit alors avec de « nouveaux acteurs qui apparaissent tout aussi légitimes que celui-ci et qui interviennent en tant qu'égaux » (Lefevre, 1998, 48). Sur un ton ironique, Baierle (2002) nous présente sa compréhension de ce nouveau consensus sur l'importance de la société civile : « tous recherchent à fortifier la société civile, mais personne n'apprécie les mouvements sociaux » (p. 138). Pour Hamel (2001), c'est le cadre (ou régime) de l'action publique qui est en transformation. Malgré ce dernier constat, le sujet demeure loin d'être clos. En effet, de manière simultanée, il nous est possible d'observer la persistance d'un discours plus traditionnel qui défend l'idée que seuls les élus détiennent la légitimité de la prise de décision publique car ils seraient les seuls à pouvoir arbitrer les conflits entre les intérêts particuliers multiples.

Il est intéressant de constater que des pratiques concrètes de démocratie participative se développent partout dans le monde (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005), essentiellement à l'échelle des villes, un espace politique qui prend de l'importance dans un contexte de globalisation et de restructuration (Hamel, 2000; Brenner, 2004; Sassen, 2002). La ville est également perçue par plusieurs comme une échelle propice à l'émergence d'une nouvelle citoyenneté et de nouvelles formes de démocratie (Courtemanche 2003; Hamel 2004; Jouve 2004, Sassen 2002; Isin et Turner 2002).

ÉMERGENCE ET CONSOLIDATION DU BP DE PORTO ALEGRE

Le BP est un phénomène difficile à saisir dans l'ensemble de ces dimensions. Il est à la fois :

- un processus historiquement construit qui s'inscrit en continuité avec les luttes urbaines pour le droit à la ville (Baierle, 2002).
- un espace formel de cogestion du budget municipal qui implique un partage du pouvoir entre la société civile autonome et le gouvernement local (Fedozzi, 2002).
- un processus de gouvernance urbaine en rupture avec la logique néolibérale prônant l'État minimal et avec la logique technocratique de l'État moderne (Baierle, 2002).

Trois grandes conditions d'émergence ressortent de l'étude du BP de Porto Alegre :

1. Existence d'un mouvement urbain. Porto Alegre est particulièrement reconnue pour la vitalité de son mouvement urbain qui a offert une forte résistance à la dictature (Santos, 2003). Fedozzi (2000) affirme que la genèse du BP remonte aux années 1970 alors qu'un nouveau mouvement populaire s'organisait autour de la lutte pour la possession de la terre, le développement d'infrastructures urbaines et de services publics dans les quartiers périphériques de la ville¹. De plus, l'Union des associations de quartier de Porto Alegre a adopté des résolutions à ses congrès de 1985 et de 1988 afin de souligner l'importance de la participation populaire dans la définition du budget municipal (Fedozzi, 2000).

¹ Traduction libre du portugais.

2. Présence d'une opportunité politique. En reprenant les quatre (4) dimensions de la notion d'opportunité politique identifiées par Giugni (2002), il est possible d'observer 1) une « ouverture relative du système politico-institutionnel » suite au processus de démocratisation amorcé au début des années 1980; 2) une certaine « instabilité des alignements politiques » illustrée notamment par l'appui du mouvement urbain au Partido Democrático Trabalhista (PDT) dans un premier temps, puis au Partido dos Trabalhadores (PT) par la suite; 3) « la présence d'alliés parmi les élites politiques » s'observe par l'appui du mouvement urbain à l'élection du PT, mais aussi par la présence de nombreux nouveaux cadres issus de ce mouvement au sein de la nouvelle administration; 4) « la capacité et la propension de l'État à réprimer la contestation » était sans doute fort limitée dans une dynamique politique de forte mobilisation populaire ayant réussi à mettre fin à une dictature militaire à travers le pays, mobilisation jugée particulièrement intense à Porto Alegre.
3. Continuité historique des institutions. Le processus de BP de Porto Alegre s'inscrit dans un mouvement de continuité historique au niveau du *design* institutionnel. En effet, le BP a repris le découpage territorial et certaines idées des *Conseils populaires* créés sous l'administration précédente, ainsi que la pratique des assemblées de quartier mises en place par le mouvement populaire. Nous devons toutefois noter une rupture avec la logique des institutions précédentes sur les questions fondamentales de partage du pouvoir avec la société civile et du respect de l'autonomie du mouvement populaire. Pour reprendre les termes de Hall (1993), nous pouvons parler d'un changement de paradigme car c'est la logique même des rapports entre l'État et la société civile qui est transformée avec le BP. Comme Fedozzi (2000) l'a remarqué, les institutions participatives créées sous l'administration précédente ne visaient nullement à partager le pouvoir avec la société civile et ne reconnaissait pas son autonomie. Leur création représentait toutefois une innovation au sortir de la dictature, et celle-ci a probablement contribué à ouvrir la voie au BP.

Passons maintenant en revue les principaux facteurs ayant contribué au succès et à la consolidation du BP de Porto Alegre. Ils sont regroupés en deux grandes catégories :

1. Les facteurs politiques et administratifs : les responsabilités et l'autonomie politique des municipalités prévues dans la Constitution; la volonté politique ; la disponibilité de ressources financières pour de nouveaux investissements ; la légitimité du processus dans la population; et l'engagement du mouvement urbain au sein du BP.
2. Les facteurs liés à la procédure. Il est possible de les résumer ainsi : prendre appui sur les pratiques existantes; définir un processus clair et connu de cheminement des projets d'investissement; impliquer les citoyens dans toutes les étapes; insérer des critères techniques assurant l'équité et la rationalité du processus; ouvrir des espaces de participation territorial (par arrondissement) et sectoriel (pour l'ensemble de la ville); articuler des formes de démocratie directe et de démocratie représentative; se doter de mécanismes d'ajustements continus et souples; réaliser ce qui a été décidé; obtenir la collaboration des organisations communautaires; affecter des ressources humaines qualifiées; diffuser une information complète et compréhensible; conjuguer les savoirs populaires et spécialisés; ainsi que compter sur la présence de participants expérimentés représentent tous des éléments ayant contribué au succès et à la longévité du BP de Porto Alegre.

QUELLES LEÇONS POUR MONTRÉAL?

Voilà où je suis rendu dans ma recherche. Je présenterai donc quelques pistes exploratoires qui devraient être reçues comme autant d'hypothèses à vérifier. Reprenons les conditions d'émergence de Porto Alegre pour voir ce que cela nous dit sur Montréal.

1. Existence d'un mouvement urbain. On observe sans aucun doute la présence d'un réseau communautaire très bien organisé à Montréal, mais la présence d'un mouvement urbain porteur de revendications de démocratisation des affaires urbaines en général, et du budget en particulier, nous semble moins évidente. Soulignons que plusieurs activités de débats publics se sont tenues à Montréal au cours des dernières années sur le thème de la démocratie participative. Parmi celles-ci, notons : le Sommet de Montréal tenu en 2002 à l'initiative du maire qui a regroupé divers intervenants sur l'enjeu de la démocratie de représentation et de participation; le 3^e Sommet citoyen sur l'avenir de Montréal, une initiative populaire tenue en septembre 2004 qui a mis de l'avant une proposition d'*Agenda citoyen pour la démocratie participative à Montréal* incluant une proposition de Budget Participatif; les Journées Alternatives de septembre 2005 avec un axe important sur la ville. Nous pouvons percevoir une montée de l'intérêt pour les questions de démocratie participative et de Budget Participatif à Montréal auprès des groupes communautaires, mais nous ne percevons pas encore un mouvement urbain organisé et mobilisé vers cet objectif.
2. Présence d'une opportunité politique. Le discours du maire Tremblay lors du 3^e Sommet citoyen, tel que résumé au début de cette présentation, nous permet de douter de la présence d'une opportunité politique. Par contre, l'engagement de la mairesse du Plateau à aller de l'avant vers un BP à l'échelle de son arrondissement ouvre peut-être la voie à un développement de BP à ce niveau. Nous pourrions supposer que, si l'expérience s'avérait concluante, d'autres arrondissements pourraient être tentés de s'en inspirer. Peut-être que même la Ville de Montréal pourrait alors y songer.
3. Continuité des institutions. Comme à Porto Alegre, la mise en place d'un BP à Montréal s'inscrirait, d'une part, en continuité avec les institutions précédentes. Qu'on pense aux instances de consultation publique instaurées depuis la Commission d'Initiative et de Développement Économique de Montréal (CIDEM) en 1979 (Hamel, 2003), au Bureau de consultation de Montréal sous le RCM et à l'actuel Office de consultation publique de Montréal. De plus, certains fondements plaidant en faveur de la participation des citoyens se retrouvent dans la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* et dans la *Politique de consultation et de participation publiques*. D'autre part, nous devons aussi parler de rupture, l'enjeu demeurant de faire le saut paradigmatique du partage du pouvoir avec la société civile, autrement dit de passer d'une démocratie consultative à une démocratie participative. Cela nous semble loin d'être acquis pour Montréal, mais peut-être possible dans certains arrondissements comme le Plateau.

Les facteurs de consolidation ou de succès du BP de Porto Alegre me semblent, à première vue, tous pertinents pour le cas de Montréal. En conclusion, il ne nous reste plus qu'à suivre de près l'expérience du Plateau.

BIBLIOGRAPHIE

- BADIE, Bertrand, HERMET, Guy (1990). *Politique comparée*, Paris, Presses universitaires de France.
- BAIERLE, Sergio (2002). « BP au termidor? » dans João Verle et Luciano Brunet (dir.), *Un nouveau monde en construction, Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre – Brésil*, Porto Alegre, Guayi, p.132-163.
- BHÉRER, Laurence (à paraître). « Les promesses ambiguës de la démocratie participative », dans *Éthique Publique*.
- BLANC, Maurice (1999). « Participation des Habitants et Politique de la Ville », dans *La démocratie locale. Représentation, Participation et Espace public*, PUF.
- BLONDIAUX, Loïc, SINTOMER, Yves (2002). « L'impératif délibératif », dans *Politix*, Vol. 15, No. 57, p.17 à 35.
- CASTELLS, Manuel (1983). *The city and the grassroots*, Berkeley, University of California Press.
- COURTEMANCHE, Gilles (2003). *La Seconde Révolution tranquille. Démocratiser radicalement la démocratie*, Montréal, Boréal.
- DUBET, François (2000). *Les inégalités multipliées*, Éditions de l'Aube.
- DUFOUR, Pascale (2004). « Transformations récentes des démocraties occidentales : de quoi parlons-nous? Pour une approche intégrée et comparée », communication présentée au Colloque annuel de la Société Québécoise de science politique.
- FEDOZZI, Luciano (2002). « L'invention permanente de la démocratie, Contributions à la discussion sur le présent et l'avenir du BP de Porto Alegre », dans João Verle et Luciano Brunet (dir.), *Un nouveau monde en construction, Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre – Brésil*, Porto Alegre, Guayi, p.165-201.
- FEDOZZI, Luciano (2000). *O poder da aldeia*. Porto Alegre, Tomo Editorial.
- GAZIBO, Mamadou, JENSON, Jane (2004). *La politique comparée, Fondements, enjeux et approches théoriques*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- GIUGNI, Marco (2002). « Ancien et nouvel institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire », dans *Politique et Sociétés*, vol. 21, #3, p.69-90.
- GRET, Marion, SINTOMER, Yves (2002). *Porto Alegre, L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, Éditions La Découverte.
- HALL, Peter A. (1993). « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », dans *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, p.275-296.
- HAMEL, Pierre (2004). « Les villes contemporaines et le renouvellement de la démocratie locale », dans Bernard Jouve et Philip Booth, *Démocraties métropolitaines*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.
- HAMEL, Pierre (2003). *Participation, consultation publique et enjeux urbains. Le cadre du débat public à Montréal et son évolution*, Université de Montréal, 2003.
- HAMEL, Pierre (2000). « The fragmentation of social movements and social justice. Beyond the traditional forms of localism », dans Pierre Hamel, Henri Lustiger-Thaler et Margit Mayer, *Urban Movements in a Globalising World*, Routledge, p.158-176.

- HAMEL, Pierre (2001). « La gouvernance: une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits? », dans Linda Cardinal et Caroline Andrew, *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance urbaine*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 87-99.
- ISIN F, Engin, TURNER, Bryan (2002a). « An Introduction », dans Engin F. Isin et Bryan Turner, *Handbook of Citizenship Studies*, Sage Publications, p.1-10.
- JOUVE, Bernard (2004). « Les métropoles au croisement de la globalisation et de la transformation du politique », dans Bernard Jouve et Philip Booth, *Démocraties métropolitaines*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, p.1-17.
- LAMOUREUX, Diane (2004). « Revaloriser les espaces de débat public et la participation civique », texte présenté comme conférence d'ouverture du Programme d'été de l'Institut de développement communautaire de l'Université Concordia, consulté le 21 mars 2006 à www.dabordsolidaires.ca/article.php3?id_article=28
- LEFEVRE, Christian (1998). « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », dans *Politiques et Management Public*, Vol. 16, no. 1, p.35-59.
- MACPHERSON, C.B. (1985). *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal, Boréal express.
- NIEUWLAND, Hendrick T. (2003). « A participatory Budgeting Model for Canadian Cities : Improving Representation Through Increased Citizen Participation in The Municipal Budgeting Process », paper presented at Lifelong Citizenship Learning, Participatory Democracy and Social Change Conference, October 17-19, Transforming Learning Centre, Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2003). « Orçamento Participativo em Porto Alegre : para uma democracia redistributiva », dans Boaventura de Sousa Santos (Org.), *Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p. 455-559.
- SCHNAPPER, Dominique (2000). *Qu'est-ce que la citoyenneté*, Paris, Gallimard.
- SASSEN, Saskia (2002). « Towards Post-National and Denationalized Citizenship », dans Engin F. Isin et Bryan Turner, *Handbook of Citizenship Studies*, Sage Publications, p. 277-291.
- SCHUGURENSKY, Daniel (2004). Participatory Budget: A toll for democratizing democracy, Talk given at the meeting « Some assembly required: Participatory Budgeting in Canada and abroad », Toronto Metro Hall, April 29.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1835). *De la démocratie en Amérique*, Paris, Les classiques des sciences sociales.